

Vergaderjaar 2014–2015

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1974

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2015

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en verordening betreffende genetisch gemodificeerde organismen in levensmiddelen en diervoeders (Kamerstuk 34 214, nr. 3)

Fiche 2: Mededeling Europese Veiligheidsagenda (Kamerstuk 22 112, nr. 1972)

Fiche 3: Mededeling – EU Actieplan inzake mensenrechten en democratie (2015–2019) (Kamerstuk 22 112, nr. 1973)

Fiche 4: Mededeling capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gezamenlijke mededeling aan het Europees parlement en de Raad:
«Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling – De partners in staat stellen crises te voorkomen en te beheersen»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 april 2015
- c) *Nr. Commissiedocument*
JOIN(2015)17
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52015JC0017>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
n.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Op 28 april j.l. verscheen een gezamenlijke mededeling van Commissie en Hoge Vertegenwoordiger getiteld «Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling – De partners in staat stellen crises te voorkomen en te beheersen»¹. Aanleiding voor de mededeling is de constatering dat veiligheid en ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en de wens te onderzoeken of de EU, naast huidige instrumenten, meer zou kunnen doen om partnerlanden beter in staat te stellen om zelf crises te voorkomen, of in ieder geval te beheersen. Hiertoe dient de geïntegreerde benadering van de EU nader te worden uitgewerkt, zodat verschillende EU-instrumenten (waaronder civiele missies en militaire operaties, ontwikkelingssamenwerking en politieke inzet) beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Vanuit het EU ontwikkelingsbeleid is er een inzet om dieperliggende oorzaken van onveiligheid en conflicten weg te nemen. Vanuit het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) wordt ingezet op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van internationale veiligheid.

De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger (HV) constateren dat de aanpak van de EU dient te worden versterkt om lacunes (zie hieronder) hierin aan te pakken. De EU doet hierbij in de Mededeling voorstellen om de inzet van de EU ten behoeve van capaciteitsopbouw van de veiligheidssector in partnerlanden te verbeteren. Daarbij constateren de Commissie en de HV dat EU trainingsmissies, in sommige gevallen, effectiever kunnen zijn, wanneer het mogelijk wordt om naast training ook de benodigde uitrusting te leveren. Het gebrek aan uitrusting (en onderhoud daarvan) is regelmatig een beperkende factor in de capaciteitsopbouw van ontvangende veiligheidstroepen. Het gaat hierbij om

¹ JOIN(2015)17 van 28 april 2015: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0017&from=NL>

niet-lethale uitrusting, zoals noodzakelijke communicatie-apparatuur, beschermende kleding, huisvesting of basisbehoeften in trainingskampen.

De EU wil door middel van twee pilots, de EU trainingsmissie in Mali en de EU trainingsmissie in Somalië, onderzoeken op welke manier dit het best gedaan kan worden en welke voorwaarden aan het leveren van uitrusting gesteld moeten worden. Hierbij wordt in de Mededeling benadrukt dat het leveren van uitrusting nooit op zichzelf moet staan, maar onderdeel moet zijn van een bredere inzet op gebied van capaciteitsopbouw, waarbij de EU-inzet op gebied van veiligheid, politieke en ontwikkelingssamenwerking op elkaar moeten aansluiten en elkaar moeten versterken.

De Commissie en de HV signaleren echter problemen met betrekking tot de financiering hiervan: binnen bestaande EU-financieringsinstrumenten kunnen budgetten voor veiligheid niet aan ontwikkeling besteed worden en andersom. Dit betekent bijvoorbeeld dat uitrusting alleen gefinancierd kan worden uit ODA-budget als het politie-uitrusting betreft. De Commissie en de HV doen in de Mededeling verschillende voorstellen om financiering van de voorstellen mogelijk te maken. Het gaat hierbij enerzijds om oplossingen binnen het bestaande kader, zoals meer halen uit bestaande instrumenten, zoals het Stabiliteitsinstrument (Instrument contributing to Peace and Stability; IcSP), het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en het Athena-mechanisme en om het zoeken naar betere samenhang tussen instrumenten en met de VN, NAVO en OVSE.

Buiten het bestaande kader wordt het volgende voorgesteld:

- het aanpassen van de Vredesfaciliteit voor Afrika teneinde de beperkingen ervan weg te werken;
- het opzetten van een faciliteit waarmee vrede, veiligheid en ontwikkeling worden verbonden in het kader van een of meer bestaande instrumenten;
- een specifiek instrument gericht op het oplossen van deze problematiek.

In de mededeling wordt gesteld dat voor elk van bovengenoemde drie acties een effectenbeoordeling dient te worden opgesteld (waaronder t.a.v. politieke gevolgen, publieke opinie, begrotingsimplicaties en grondrechten). Bovendien wordt gesteld dat de Commissie er voorstander van is het EOF op te nemen in de begroting en wordt de Lidstaten verzocht te overwegen het Athena mechanisme uit te breiden tot capaciteitsopbouw in partnerlanden.

Ondanks de hierboven beschreven problemen omtrent financiering, doen de Commissie en de HV voorstellen om de verbinding tussen de EU inzet op gebied van veiligheid, politiek en ontwikkeling te verbeteren, zodat onder andere het bredere kader dat nodig is voor het leveren van uitrusting wordt versterkt. Dit alles met het oog op het beter in staat stellen van partnerlanden om crises te voorkomen, dan wel te beheren. Deze voorstellen kunnen volgens de Commissie en de HV in de bestaande juridische EU-structuur worden uitgevoerd.

Uitgangspunten voor EU steun aan capaciteitsopbouw van de veiligheidssector in partnerlanden zijn:

- *Ownership* door het partnerland en aansluiting van de EU-inzet bij de strategieën van het partnerland;
- Respect voor mensenrechten en naleving van internationaal humanitair recht;
- Capaciteitsopbouw van de veiligheidssector moet onderdeel zijn van een bredere geïntegreerde EU benadering.

De voorstellen zien op hoofdlijnen op het verbeteren van de geïntegreerde benadering van de EU, bijvoorbeeld het uitbreiden van informatiedeling tussen verschillende EU-onderdelen en gebruik maken van ontwikkelings-samenwerkingsexpertise in GVDB-missies en andersom. Daarbij stelt de EU voor een gezamenlijk evaluatie en monitoringsraamwerk op te zetten voor EU activiteiten op gebied van capaciteitsopbouw van de veiligheidssector en *Security Sector Reform*. Ook stelt de EU voor om een risicomangement methodologie te ontwikkelen, zodat zowel voorafgaand aan EU steun aan de veiligheidssector van partnerlanden, waaronder het leveren van uitrusting, als gedurende het leveren van de steun wordt getoetst of de steun goed terecht komt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

- Nederland wordt binnen de EU gezien als een van de voorlopers op het gebied van de geïntegreerde benadering. Nederland neemt op geïntegreerde wijze deel aan vredesmissies: vaak met een combinatie van politie, militaire en civiele inzet, gebaseerd op een gezamenlijk opgestelde probleemanalyse en doelstelling. Nederland bepleit dan ook meer samenhang tussen de verschillende EU instrumenten (OS, diplomatiek en militair).
- Nederland steunt zelf de ontwikkeling van Afrikaanse krijgsmachten via bijdragen aan het ACOTA programma van de VS (training van Afrikaanse krijgsmachten die in VN en AU missies worden ingezet) en via enkele bilaterale SSR programma's.

Nederland heeft het afgelopen jaar in EU verband met succes gepleit voor modernisering van het SSR beleidskader van de EU. Deze Mededeling is een eerste stap in die richting. Nederland heeft vanaf het begin aangegeven dat het leveren van uitrusting onderdeel moet zijn van een brede SSR strategie van de EU. Deze is toegezegd de Commissie en EDEO en vastgelegd in de RBZ conclusies van 19 mei 2015.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland heeft in het totstandkomingsproces van de Mededeling benadrukt dat het leveren van training en /of uitrusting nooit op zichzelf staat en dat het onderdeel moet zijn van een bredere SSR (security sector reform) strategie, die duidelijk dient te maken wat de grootste knelpunten zijn om de effectiviteit van ontvangende krijgsmachten te vergroten. Nederland is daarbij van mening dat deelnemende lidstaten aan missies wel het laatste oordeel moeten kunnen vormen over hun inzet en of het leveren van uitrusting in de rede ligt. Nederland verwelkomt dat in de mededeling een risico-analyse (zie hieronder) als belangrijke voorwaarde is opgenomen alvorens er een besluit kan komen over de levering van materiaal. Per geval dient te worden bekeken op welke wijze de Europese inzet vorm moet krijgen en hoe de risico's op misbruik of doorverkoop van uitrusting adequaat kunnen worden geadresseerd. Nederland is daarbij van mening dat aan missies deelnemende lidstaten wel het laatste oordeel moeten kunnen vormen over hun inzet en of het leveren van uitrusting in de rede ligt. Het leveren van uitrusting moet in relatie staan tot activiteiten op het gebied van *Rule of Law, Good Governance, monitoring, mentoring en advice*, en het dient daarnaast bij te dragen aan vooraf gedefinieerde gewenste effecten. Voor de uitwerking van de voorstellen in de mededeling en in het bijzonder voor de toekomst van het leveren van uitrusting als onderdeel van capaciteitsopbouw van de veiligheidssector van partnerlanden, is het van belang dat per casus wordt gezien wat de beste werkwijze is. Vrijblijvend schenken is uit eerdere

ervaringen niet de oplossing gebleken. Het valt te overwegen om regio's deels mee te laten betalen en kleine lange-termijn investeringen te doen. Dit kan bijdragen aan het gevoel van *ownership* en daarmee aan de duurzaamheid en succes van het leveren van uitrusting.

Nederland heeft in het proces voorafgaand aan de Mededeling benadrukt, en zal dit blijven doen, dat er aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan c.q. antwoorden zijn geleverd alvorens uitrusting geleverd kan worden:

- De leverantie van middelen moet altijd, met het oog op duurzaamheid, ingebed zijn in een breder hervormingsplan dat antwoord geeft op de volgende vragen:
- Waarom heeft een land zelf nog niet de benodigde middelen gekocht? (is het wel een prioriteit in de ogen van het ontvangende land?)
- Welke kans op misbruik is er?
- Is er voldoende waarborg dat de middelen goed onderhouden kunnen worden (duurzaamheid)? Duurzaamheid moet door middel van draagvlak, *commitment* en *ownership* van de lokale autoriteiten te worden geborgd.
- Is er voldoende in- en externe controle op het gebruik van middelen? (is de begroting van de betreffende dienst openbaar en hoe groot is de kans op corruptie?)

Daarom moet levering van uitrusting wat Nederland betreft altijd onderdeel zijn van een breder scala aan capaciteitsopbouwactiviteiten, waarbij verschillende EU-instrumenten, zowel op gebied van veiligheid als ontwikkeling, op elkaar aansluiten en elkaar versterken.

Dit betekent: per geval dient te worden gezien in hoeverre het leveren van niet-lethale uitrusting effectievere trainingsmissies mogelijk maakt en eerst goed analyseren waarom een krijgsmacht zichzelf niet verder ontwikkelt, wat de kans is op misbruik van de te leveren training en / of niet-lethale uitrusting, en nagaan of er voldoende intern en extern toezicht is op de betreffende krijgsmacht.

Nederlandse uitgangspunten t.a.v. financiering:

- Het «Europese Stabiliteitsfonds», het IcSP, is bedoeld voor snelle steun in (post) crisisgebieden, met een korte looptijd. Dit instrument is reeds overbelast. Nederland is daarom geen voorstander van (oneigenlijk) gebruik van dit instrument.
- Militaire middelen vallen buiten de ODA definitie en daarom is Nederland geen voorstander van opname in het EOF.
- Militaire missies en operaties worden gefinancierd door de lidstaten, en voor gemeenschappelijke kosten van de operaties via het Athena-mechanisme het gebruik van het Athena-mechanisme is wat NL betreft een oneigenlijk gebruik van dit instrument.
- De EU hanteert een strikt onderscheid tussen de financiering van civiele missies en de financiering van militaire missies en operaties.
 - Civiele missies worden gefinancierd uit een deel van het totale GBVB-budget dat deel uitmaakt van het EU-budget (Meerjarig Financieel Kader).
 - Militaire missies en operaties worden gefinancierd door de lidstaten, en voor gemeenschappelijke kosten van de operaties via het Athena-mechanisme. Zowel de Nederlandse bijdrage aan de gemeenschappelijke financiering als de nationale kosten worden gefinancierd uit het BIV (crisisbeheersingsoperaties). Het gebruik van het Athena mechanisme voor Train & Equip is wat Nederland betreft oneigenlijk gebruik van dit instrument.
 - Bij deze strikte scheiding plaatst Nederland kritische kanttekeningen, omdat militaire activiteiten in toenemende mate zijn ingebed in bredere inspanningen voor capaciteitsopbouw, hervorming van

Nederland is dan ook tevreden met de Raadsconclusies van de RBZ van 18 mei 2015 die aangeven dat de Cie en de HV in november met een voorstel moeten komen voor financiering van dit beoogd instrument. Zo kan, nadat een voorstel hiertoe van de EU is ontvangen, een gedegen afweging worden gemaakt tussen de voor- en nadelen van de aanpassing van criteria van de huidige instrumenten versus de inrichting van een nieuw mechanisme (plus dekking hiervoor binnen de kaders van de EU begroting).

Nederland zal zich ervoor inzetten dat de aanbevelingen die in de mededeling gedaan worden (namelijk de goede inbedding in breder kader en een goede risico-analyse) ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Het is daarbij van belang dat de mededeling in samenhang wordt gezien met de mededeling over de geïntegreerde benadering, van december 2013. Nederland zal in het vervolgproces blijven inzetten op het belang van duurzaamheid van de uitrusting (onderhoud, geen misbruik en geen doorverkoop) als het gaat om de inzet van EU-instrumenten voor capaciteitsopbouw, het inzichtelijk maken van de financiële consequenties en dekking, en steunt de ontwikkeling van een breder geïntegreerd kader voor SSR.

De mededeling geeft diverse opties voor de financiering van dit voorstel. Nederland is van mening dat, zeker aangezien de mededeling helder aangeeft dat training & uitrusting onderdeel moet vormen van het totale pakket aan EU-hulp, de kosten voor training & uitrusting ten laste moeten komen van communautaire EU middelen (maar dus wat Nederland betreft niet IcSP). Daarbij dient bekostiging plaats te vinden binnen het huidige afgesproken EU budget. Nederland zal zich dan er krachtig voor inzetten dat er geen aanvullende nationale middelen aangewend worden en zal ontwikkelingen op dit gebied nauwgezet volgen. Gezien het doel van een geïntegreerde veiligheid en ontwikkelingsinzet voor capaciteitsopbouw dienen ook de huidige ODA-middelen aangewend te kunnen worden, indien nodig en mogelijk (bijv. voor levering van uitrusting aan politie-diensten).

Nederland acht hierbij een doordachte ontwikkeling van dit instrument (zoals aangegeven in de Raadsconclusies van 18 mei para 16) belangrijker dan snelheid. Dit biedt tevens de gelegenheid om het breder EU SSR kader verder te ontwikkelen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De lidstaten zijn over het algemeen positief over de mededeling. Het belang van het beter aansluiten van de inzet van GVDB en OS wordt breed erkend. Er zijn echter verschillen in visie op de wijze waarop dit gefinancierd kan worden, de snelheid van het proces en de geografische reikwijdte van het initiatief. Zo is een aantal LS (waaronder naast Nederland in ieder geval het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk) geen voorstander van gebruik van het Athena mechanisme.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De mededeling ziet op meerdere beleidsvelden, in het bijzonder het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid en ontwikkelingssamenwerking. Het GVDB is een bevoegdheid van de EU (zie artikel 2, lid 4 VWEU). Ontwikkelingssamenwerking is een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 4 VWEU). Voor ontwikkelingssamenwerking geldt dat de uitoefening van de EU bevoegdheid de lidstaten niet belet zelf hun bevoegdheid uit te oefenen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding t.a.v. subsidiariteit van de mededeling. Afstemming op EU-niveau van de wijze waarop financiering van de geconstateerde lacunes in EU-trainingsmissies wordt gerealiseerd is van groot belang om de geïntegreerde aanpak van de EU verder te versterken t.a.v. van versterking van de veiligheidssector in partnerlanden. Bovendien betreft het hier instrumenten die vallen onder het extern beleid van de EU.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding t.a.v. de proportionaliteit van de mededeling. De voorgestelde inzet kan een nuttige bijdrage vormen aan andere inspanningen die de EU doet gericht op hervormingen van de veiligheidssector in ontwikkelingslanden.

d) Financiële gevolgen

De eventuele financiële consequenties en ruimte binnen de verschillende EU-instrumenten (waaronder IcSP) en in het kader van Athena dienen inzichtelijk te worden, alvorens Nederland een definitief oordeel kan vormen. NL zal dit onderdeel waakzaam volgen en als uitgangspunt nemen dat er geen extra aanvulling vanuit de nationale middelen plaatsvindt. NL heeft tot dusverre een kritische en pragmatische houding aangenomen ten opzichte van de verruiming van de regels voor gemeenschappelijke financiering via het Athena-mechanisme.

Nederland is sterk van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Beperkt, aangezien het (na het vinden van een financiële dekking) EU uitgaven gaan worden.